Deutscher Bundestag **Drucksache 17/7189**

17. Wahlperiode 28. 09. 2011

Antrag

der Abgeordneten Britta Haßelmann, Katja Dörner, Hans-Josef Fell, Bettina Herlitzius, Bärbel Höhn, Kai Gehring, Katrin Göring-Eckardt, Sven-Christian Kindler, Maria Klein-Schmeink, Oliver Krischer, Stephan Kühn, Fritz Kuhn, Markus Kurth, Dr. Hermann E. Ott, Brigitte Pothmer, Elisabeth Scharfenberg, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Daniela Wagner, Dr. Valerie Wilms und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Gemeindefinanzkommission gescheitert – Jetzt finanzschwache Kommunen – ohne Sozialabbau – nachhaltig aus der Schuldenspirale befreien

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Gemeindefinanzkommission gescheitert

Die Bundesregierung hat die Beratungen in der Gemeindefinanzkommission im Juni 2011 abgeschlossen und in den Bundesrat einen Gesetzentwurf „zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen“ eingebracht. CDU, CSU und FDP haben es versäumt, mit der Gemeindefinanzkommission die Finanzen der Kommunen auf eine neue solide Basis zu stellen und Wege zu eröffnen, überschuldete Kommunen aus ihrer ausweglosen Situation zu befreien.

Mit den Strukturproblemen der Städte und Gemeinden hat sich die Bundesregierung in ihrer Gemeindefinanzkommission nicht ernsthaft befasst. Sie fokussierte ihre Kraft darauf, die Gewerbesteuer zu ersetzen, in jedem Falle aber empfindlich zu schwächen. Aber auch dieses – absehbar nicht zu finanzierende – Vorhaben scheiterte daran, dass die angestrebte Abschaffung der anteiligen Besteuerung von Zinsen, Mieten, Leasingraten und Lizenzen Steuermindereinnahmen von 1,2 Mrd. Euro verursacht hätte und den Unternehmen weiteren Raum für Steuergestaltungen von bis zu 4 Mrd. Euro gegeben hätte. Die Ausweitung dieser Steuerprivilegien und die damit verbundenen Mindereinnahmen von über 5 Mrd. Euro hätten das Gewerbesteueraufkommen in den Kommunen empfindlich geschwächt und noch anfälliger für Konjunkturschwankungen gemacht.

Auf Druck der kommunalen Spitzenverbände und einiger Länder konnte zwar eine weitere Schwächung der Kommunalfinanzen verhindert werden, doch auch die notwendige Weiterentwicklung der Gewerbesteuer zur einer „kommunalen Wirtschaftssteuer“, die die Einnahmen der Kommunen stärkt und stabilisiert, wie es die kommunalen Spitzenverbände, die Mehrheit der Länder, die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und die anderen Oppositionsfraktionen im Bundestag fordern, scheiterte am Widerstand der Bundesregierung.

Da die seit Jahren ungelöste, jedoch dringend notwendige Reform der Grundsteuer von den Verhandlungen in der Gemeindefinanzkommission ausgenom-

men war, beschränkt sich nach dem Scheitern der Gewerbesteuerreform das Ergebnis der Gemeindefinanzkommission auf die Finanzierung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit durch den Bund in drei Schritten bis zum Jahr 2014; ein Beschluss der bereits im Februar 2011 in den Verhandlungen von Bund und Ländern um die Hartz-IV-Reform getroffen wurde.

Der Deutsche Bundestag begrüßt diesen Schritt zur Entlastung der Landkreise, Städte und Gemeinden, denn es ist zu erwarten, dass aufgrund des wachsenden Niedriglohnsektors, eines fehlendenden Mindestlohnes und weiterer Reformen am Arbeitsmarkt und in der Alterssicherung die Altersarmut deutlich zunehmen wird.

2. Entlastung der Kommunen bei den sozialen Ausgaben ohne Sozialabbau vorantreiben

Die Entlastung der Kommunen von der Grundsicherung im Alter um 4,3 Mrd. Euro ab 2014 ist ein wichtiger und längst überfälliger Schritt, um die Kommunen von steigenden sozialen Ausgaben zu entlasten, die in 2011 ein Rekordhoch von 45 Mrd. Euro für die Kommunen insgesamt aufweisen werden. Betroffen von diesen Ausgaben sind vor allem finanzschwache Kommunen in strukturschwachen Regionen. Sie befinden sich in einem Teufelskreis von sinkenden bzw. stagnierenden Steuereinnahmen und steigenden Ausgaben für soziale Leistungen. Steigende Sozialausgaben im Zusammenspiel mit den Kosten, die für die Bewältigung des demografischen Wandels entstehen, überfordern ganze Regionen und vertiefen regionale Disparitäten. Die Kluft zwischen armen und reichen Kommunen und der mit ihnen verbundenen Wirtschaftsräume wird immer größer. Vielerorts übersteigen sogar die Ausgaben für Pflichtaufgaben die Einnahmen.

Die so entstehende Verschuldungsspirale gefährdet die Refinanzierung dieser Kommunen am Kreditmarkt. Auch die inzwischen von den Ländern eingerichteten oder geplanten Entschuldungsprogramme drohen vielerorts ins Leere zu laufen, wenn die Kommunen nicht im Bereich der sozialen Kosten nachhaltig entlastet werden. Aus diesem Grund hat sich beispielsweise der Landtag NRW auf Antrag der Fraktionen CDU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einstimmig für eine Bundesbeteiligung an den sozialen Leistungen von 50 Prozent ausgesprochen.

Die Bundesregierung lehnt jedoch „weitere Lastenverschiebungen zum Bund ab“ (Bericht des Bundesministeriums für Finanzen über den Stand der Umsetzung für Standardänderungen zum 30. Juni 2011). Stattdessen werden umfassende Leistungseinschränkungen im sozialen Bereich geprüft und in Teilen bereits umgesetzt, um die Kommunen auf der Ausgabenseite zu entlasten. Die „Arbeitsgruppe Standards“ der Gemeindefinanzkommission erarbeitete Vorschläge zur Kürzung von sozialen Leistungen, etwa bei der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen, dem Wohngeld, den Unterkunftskosten für Arbeitslosengeld (ALG) II.

Der Deutsche Bundestag appelliert an die Bundesregierung, die notwendige finanzielle Entlastung der Kommunen nicht zu Lasten der Hilfebedürftigen auszutragen und auf Kürzungen im Sozialbereich zu verzichten. Der Deutsche Bundestag bekennt sich zu seiner Verantwortung, die Kommunen aufgabengerecht für die notwendigen sozialen Leistungen auszustatten. Die Entlastung der Kommunen von der Grundsicherung im Alter kann nur ein erster Schritt sein, um die strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen zu beseitigen. Ein weiterer Schritt muss eine Orientierung der Bundesbeteiligung für die Kosten der Unterkunft für ALG-II-Beziehende an der tatsächlichen Kostenentwicklung sein.

3. Kosten der Unterkunft für ALG-II-Beziehende an die tatsächliche Kostenentwicklung anpassen

Die Gemeindefinanzkommission ermittelte einen direkten Zusammenhang zwischen der Arbeitslosigkeit und der Höhe der Kassenkredite in Kommunen (Abschlussbericht der Arbeitsgruppe Standards vom 3. November 2010). Von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und von den Bundesländern (Bundesratsdrucksachen 864/09, 635/10) wird seit Jahren gefordert, die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft für ALG-II-Beziehende nicht mehr an die Zahl der Bedarfsgemeinschaften, sondern an die tatsächliche Kostenentwicklung anzupassen. Die Orientierung an der Zahl der Bedarfsgemeinschaften bis 2011 hatte zur Folge, dass Mehrkosten von bis zu 1,8 Mrd. Euro aufgrund gestiegener Energiepreise, aber auch durch die Zunahme der „Aufstocker" und der Zahl der Menschen in Bedarfsgemeinschaften ausschließlich von den Kommunen getragen werden mussten. Dagegen senkte der Bund seine Bundesbeteiligung kontinuierlich, zuletzt auf 25,1 Prozent. Bei Berücksichtigung der tatsächlichen Kostenentwicklung hätte der Bundesanteil jedoch 37,7 Prozent betragen müssen.

Durch den Kompromiss im Vermittlungsausschuss zur Hartz-IV-Reform, mit dem der Bundesanteil an den Unterkunftskosten auf 25,1 Prozent fixiert wurde, wurde auch die Mehrbelastung der Kommunen für die Folgejahre zementiert. Der leichte Rückgang der Zahl der Leistungsempfängerinnen und -empfänger sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass die wirtschaftliche Entwicklung fragil und deutliche Kostensteigerungen bei der Heizenergie schon heute absehbar sind. Um gerade die Kommunen in strukturschwachen Regionen zu entlasten, ist deshalb eine Bundesbeteiligung, die sich an der tatsächlichen Kostenentwicklung orientiert, nach wie vor geboten.

4. Übernahme der Grundsicherung im Alter durch den Bund jetzt umfassend gesetzlich regeln

Abweichend von den Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern im Vermittlungsverfahren regelt der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen nur den ersten Schritt der Übernahme der Grundsicherung im Alter in 2012 zu 45 Prozent. Die Übertragung der im Vermittlungsausschuss zugesagten 75 Prozent ab 2013 und 100 Prozent ab 2014 wird nicht gesetzlich geregelt. Die Städte und Gemeinden benötigen jedoch jenseits der Absichtsbekundungen seitens der Bundesregierung Rechts- und Planungssicherheit. Auch ist nicht klargestellt, dass die Länder die Leistungen an die Träger, nämlich die Kommunen, weiterzuleiten haben.

Wie bei der Bundesbeteiligung für die Unterkunftskosten im ALG II beabsichtigt die Bundesregierung auch bei der Grundsicherung im Alter, die zu erwartenden Mehrkosten den Kommunen aufzubürden. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass den Ländern im jeweiligen Jahr eine abschließende Zahlung in Höhe der Nettoausgaben des Vorvorjahres für das jeweilige Jahr zugeleitet wird. Dieser Mechanismus sorgt für dauerhafte Fehlbeträge bei den Kommunen, die der Bundesverband der kommunalen Spitzenverbände auf 0,5 Mrd. Euro schätzt. Damit würde der Bund nicht – wie im Vermittlungsausschuss zugesagt – vollständig die Finanzierung der Grundsicherung übernehmen.

5. Kahlschlag in der Arbeitsmarktpolitik verhindern

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen sieht vor, die Übernahme der Grundsicherung im Alter durch eine Absenkung der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Arbeitsförderung in gleicher Höhe zu finanzieren. Für das Jahr 2014 entspräche dies einem Betrag von rd. 4,3 Mrd. Euro, der in der Kasse der Bundesagentur für Arbeit fehlen würde. Aufgrund der Sparbeschlüsse der CDU/CSU und FDP vom Juni 2010

ist die Bundesagentur gezwungen, 1,5 Mrd. Euro in diesem Jahr, 2,5 Mrd. Euro in 2012 und 3 Mrd. Euro in 2013 und 2014 einzusparen. Diese Einsparungen will die Bundesregierung abschöpfen und als Gegenfinanzierung für die Übernahme der Ausgaben für die Grundsicherung im Alter nutzen.

Die Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente erfolgt unter dem Rotstiftdiktat und liefert die gesetzliche Grundlage für den Kahlschlag bei der Arbeitsförderung. Leidtragende sind die Arbeitslosen, die aufgrund mangelnder Förderung keinen neuen Job finden und denen der berufliche Wiedereinstieg versperrt bleibt.

Aber auch die Beitragszahlerinnen und Beitragszahler sind betroffen: Denn sollte trotz der Kürzungen das Defizit der Bundesagentur für Arbeit nicht abgeschmolzen werden können oder sogar wieder anwachsen, so müssen sie über eine Erhöhung der Beitragssätze indirekt für die Finanzierung der Grundsicherung im Alter zahlen.

Die Kürzung der Arbeitsförderung wirkt sich zudem negativ auf die Kommunen aus. Mangels Unterstützung bei der Jobsuche werden mehr Menschen auf die Grundsicherung angewiesen sein. Dies wird auch die Kosten der Unterkunft, die primär von den Kommunen getragen werden, in die Höhe treiben.

Angesichts des Fachkräftemangels kommt es jetzt darauf an, für Arbeitslose eine gute Beratung, passgenaue Qualifizierungsprogramme und weitere begleitende Hilfen seitens der Kommunen anzubieten. Dazu sind ausreichende Mittel für eine aktive Arbeitsmarktpolitik unerlässlich.

6. Weitere Einnahmeverluste der Kommunen durch Steuersenkungen verhindern

Die Bundesregierung plant nach der Steuerschätzung im November 2011 einen erneuten Vorstoß zur Senkung von Steuern vorzunehmen. Die damit verbundenen Mindereinnahmen wären zu 15 Prozent von den Kommunen zu tragen. Angesichts der dramatischen Finanzsituation der öffentlichen Hand insgesamt und über 40 Mrd. Euro Kassenkredite verbunden mit einem Investitionsstau von 75 Mrd. Euro in den Kommunen darf es keine weiteren Steuersenkungen geben.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. auf weitere Steuersenkungen zu verzichten und stattdessen die Finanzkraft der Kommunen zu stärken, indem ihre Einnahmen verbessert werden durch
   a) eine höhere Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft, die sicherstellt, dass Kostensteigerungen nicht nur zu Lasten der Kommunen gehen,
   b) den Ausbau der Gewerbesteuer zu einer kommunalen Wirtschaftssteuer durch den Einbezug von Freiberuflerinnen und Freiberuflern und eine stärkere Einbeziehung der gewinnunabhängigen Elemente,
   c) eine Reform der Grundsteuer, die durch eine Orientierung am Verkehrswert der Immobilie mehr Steuergerechtigkeit schafft und zugleich Fehlanreize zum Flächenverbrauch vermeidet;
2. sich an die Zusagen für die Kommunen zu halten und im Gesetzentwurf zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen
   a) statt Absichtsbekundungen Planungssicherheit zu schaffen und die Übernahme der vollständigen Finanzierungslast der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch eine schrittweise Erhöhung der Bundesbeteiligung im Jahr 2013 auf 75 Prozent und im Jahr 2014 auf 100 Prozent zumindest grundsätzlich gesetzlich festzulegen,

b) dem Ziel des Gesetzes – nämlich der Stärkung der Finanzkraft der Kommunen – Rechnung zu tragen und im Gesetz und der Gesetzesbegründung klarzustellen, dass in den Ländern sicherzustellen ist, dass die Erstattungsleistungen vollständig an die Kommunen weitergeleitet werden und nicht im Gegenzug Gelder gekürzt werden dürfen,

c) den Kommunen die Grundsicherung im Alter auf der Basis einer Spitzabrechnung zukommen zu lassen, sobald die tatsächlichen Ausgaben vom Statistischen Bundesamt ermittelt sind;

3. Arbeitsmarktpolitik so zu finanzieren, dass durch gute Qualifizierung, Beratung und Betreuung Teilhabe gestärkt und dem Fachkräftemangel entgegengewirkt sowie eine nachhaltige Finanzierung der Bundesagentur für Arbeit gewährleistet werden kann.

Berlin, den 28. September 2011

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333